Deutscher Bundestag
9. Wahlperiode

Drucksache 9/1482

19. 03. 82

Sachgebiet 605

Gesetzentwurf

der Bundesregierung

Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Gemeindefinanzreformgesetzes

A. Zielsetzung

Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer (15 v. H. des Aufkommens der Lohn- und veranlagten Einkommensteuer) wird auf die einzelnen Gemeinden nach einem Verteilungsschlüssel aufgeteilt, für den die mit Hilfe der Einkommensteuerstatistik ermittelten Einkommensteuerleistungen der Gemeindebürger maßgebend sind. Dabei werden die zu versteuernden Einkommensbeträge jedoch nur bis zu bestimmten Höchstbeträgen berücksichtigt. Die Höchstbeträge wurden zuletzt zum 1. Januar 1979 angehoben und auf 25 000 DM (Alleinstehende) und 50 000 DM (zusammenveranlagte Ehegatten) festgesetzt. Modellberechungen haben ergeben, daß eine Anhebung der Höchstbeträge notwendig ist, um eine an den Zielen der Gemeindefinanzreform ausgerichtete Verteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer sicherzustellen.

B. Lösung

Die Höchstbeträge sollen auf 32 000 bzw. 64 000 DM angehoben werden.

C. Alternativen

In Modellberechnungen wurden auch die Auswirkungen einer Reihe anderer Höchstbeträge untersucht.

D. Kosten

Durch das Gesetz entstehen keine Kosten. Das den Gemeinden insgesamt zufließende Steueraufkommen bleibt unverändert. Geändert wird nur seine Aufteilung auf die einzelnen Gemeinden.

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
14 (44) – 522 00 – Ge 33/82

Bonn, den 19. März 1982

An den Herrn
Präsidenten des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Gemeindefinanzreformgesetzes mit Begründung (Anlage 1). Ich bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist der Bundesminister der Finanzen.

Der Bundesrat hat in seiner 507. Sitzung am 18. Dezember 1981 gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Gesetzentwurf wie aus der Anlage 2 ersichtlich Stellung zu nehmen.

Die Auffassung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates ist in der als Anlage 3 beigefügten Gegenäußerung dargelegt.

Schmidt

Anlage 1

Drittes Gesetz zur Änderung des Gemeindefinanzreformgesetzes

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

§ 3 des Gemeindefinanzreformgesetzes vom 8. September 1969 (BGBl. I S. 1587), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Januar 1979 (BGBl. I S. 97), wird wie folgt geändert:

1. Absatz 1 Satz 4 wird wie folgt gefaßt:

   „Die Schlüsselzahl ergibt sich ab 1. Januar 1982 aus dem Anteil der Gemeinde an der Summe der durch die Bundesstatistiken über die veranlagte Einkommensteuer und über die Lohnsteuer ermittelten Einkommensteuerbeträge, die auf die zu versteuernden Einkommensbeträge bis zu 32 000 Deutsche Mark jährlich, in den Fällen des § 32 a Abs. 5 oder 6 des Einkommensteuergesetzes bis zu 64 000 Deutsche Mark jährlich entfallen."

2. Absatz 2 wird gestrichen.

3. In Absatz 3 wird Satz 3 gestrichen.

4. Der bisherige Absatz 3 wird Absatz 2.

Artikel 2

Der Bundesminister der Finanzen kann den Wortlaut des Gemeindefinanzreformgesetzes in der vom ... an geltenden Fassung im Bundesgesetzblatt bekanntmachen.

Artikel 3

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 12 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes auch im Land Berlin.

Artikel 4

Dieses Gesetz tritt mit Wirkung vom 1. Januar 1982 in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

1. Die Gemeinden erhalten 15 v.H. des Aufkommens der Lohn- und veranlagten Einkommensteuer. Dieser Gemeindeanteil an der Einkommensteuer wird von jedem Bundesland nach einem bestimmten Verteilungsmaßstab auf die einzelnen Gemeinden seines Gebietes aufgeteilt; die sich daraus ergebende Schlüsselzahl entspricht dem Anteil der Einkommensteuerleistungen der Bürger in der betreffenden Gemeinde an den gesamten Einkommensteuerleistungen aller Bürger in diesem Bundesland. Die Einkommensteuerleistungen werden den Ergebnissen der Bundesstatistiken über die Lohn- und über die veranlagte Einkommensteuer entnommen, die die aktuelle Einkommensentwicklung widerspiegeln. Bei der Ermittlung des Verteilungsschlüssels werden allerdings nur die Einkommensteuerbeträge berücksichtigt, die auf zu versteuernde Einkommensbeträge bis zu bestimmten Höchstbeträgen entfallen. Die Höchstbeträge sind in § 3 Abs. 2 des Gemeindefinanzreformgesetzes festgesetzt. Während die gesetzlich vorgeschriebene Einkommensteuerstatistik alle drei Jahre durchgeführt wird und ihre Ergebnisse die regelmäßige Aktualisierung des Verteilungsschlüssels ermöglichen, erfordert die Überprüfung der Höchstbeträge jeweils eine Sonderuntersuchung (Modellberechnungen).

2. Die Höchstbeträge für das zu berücksichtigende Einkommen wurden durch das Zweite Gesetz zur Änderung des Gemeindefinanzreformgesetzes vom 19. Januar 1979 mit Wirkung ab 1. Januar 1979 auf 25 000 DM (Alleinstehende) und 50 000 DM (zusammenveranlagte Ehegatten) festgesetzt.

   Für die damalige Entscheidung waren die Ergebnisse einer Modellberechnung maßgebend, die auf der Basis der Einkommensteuerstatistik für das Jahr 1974 und der Gemeindesteuereinnahmen des Jahres 1976 durchgeführt wurden. Wegen der Einkommensentwicklung, der kommunalen Neugliederungen und der Änderungen von Zahl und Struktur der Einwohner in den einzelnen Gemeinden kann nicht davon ausgegangen werden, daß die damals festgestellten Verhältnisse dauerhaft gültig sind. Es ist daher notwendig, von Zeit zu Zeit zu überprüfen, ob die Verteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer auf die einzelnen Gemeinden noch sachgerecht ist.

   Deshalb haben der Deutsche Bundestag und der Bundesrat bei der letzten Anhebung der Höchstbeträge zum 1. Januar 1979 Entschließungen verabschiedet, in denen die Bundesregierung ersucht wurde, „wegen der Einkommensveränderungen der Bürger, der mehrmaligen Änderungen im Einkommensteuerrecht sowie der Strukturentwicklungen der Gemeinden (z. B. Gebietsreformen) gleichzeitig mit der nächsten Umstellung der statistischen Basis für die Verteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer von 1974 auf 1977 in Zusammenarbeit mit den Bundesländern Modellberechnungen für eine an den Zielen der Gemeindefinanzreform ausgerichtete Verteilung vorzulegen." Danach sollten gesetzgeberische Maßnahmen eingeleitet werden, wenn sich dies aufgrund der Modellberechnungen als notwendig erweist.

3. Diese Modellberechnungen wurden auf der Basis der Einkommensteuerstatistik für das Jahr 1977 und der Gemeindesteuereinnahmen 1979 erstellt. Dabei wurden die Auswirkungen verschiedener Höchstbeträge auf die Steuereinnahmen von Gemeindegrößenklassen, Steuerkraftgruppen und der Gemeinden mit 10 000 und mehr Einwohnern ermittelt. Die Untersuchung erstreckte sich auf Höchstbeträge von 25 000/50 000 DM, 32 000/64 000 DM, 40 000/80 000 DM, 50 000/100 000 DM, 75 000/150 000 DM und das Gesamteinkommen (ohne Begrenzung). Die Auswertung der Modellberechnungen zeigt, daß entsprechend den Zielen der Gemeindefinanzreform im Zusammenhang mit der Umstellung des Verteilungsschlüssels auf die Ergebnisse der Einkommensteuerstatistik 1977 eine Anhebung der Höchstbeträge auf 32 000 DM (Alleinstehende) und 64 000 DM (zusammenveranlagte Ehegatten) notwendig ist.

   Zur Verteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer wurden bei der Gemeindefinanzreform folgende Ziele festgelegt:

   (1) Die einzelnen Gemeinden sollen ihren Gemeindeanteil an der Einkommensteuer „auf der Grundlage der Einkommensteuerleistungen ihrer Einwohner" (Artikel 106 Abs. 5 GG) erhalten.

   (2) Die ungerechtfertigten Steuerkraftunterschiede zwischen steuerstarken und steuerschwachen Gemeinden gleicher Größenordnung sollen verringert werden.

   (3) Das Steuerkraftgefälle zwischen großen und kleinen Gemeinden soll gewahrt bleiben.

4. Ausgangspunkt für die Umsetzung des ersten Zieles sind die gesamten zu versteuernden Einkommen in der einzelnen Gemeinde. Einkommensgrenzen, die auf eine Pro-Kopf-Verteilung hinauslaufen, sind mit diesem Ziel nicht zu vereinbaren.

   Mit dem zweiten Ziel sollen extreme Steuerkraftunterschiede zwischen steuerstarken und steu-

erschwachen Gemeinden abgebaut werden. Durch die Umstellung des Verteilungsschlüssels auf die Ergebnisse der Einkommensteuerstatistik 1977 und die Anhebung der Höchstbeträge auf 32 000/64 000 DM verbessert sich die Finanzsituation der steuerschwachen Gemeinden in allen Größenklassen bis 100 000 Einwohner. Durch die Anhebung der Höchstbeträge werden die Verluste in den steuerstarken Gemeinden ab 20 000 Einwohnern verringert, während die Zuwächse in den steuerschwachen Gemeinden geringer als bei Beibehaltung der alten Höchstbeträge ausfallen. In den steuerschwachen Gemeinden der Größenklassen mit mehr als 100 000 Einwohnern ergibt sich ein relativ höherer Verlust als in steuerstarken Gemeinden. Der überwiegende Teil der Verluste tritt dabei infolge der Aktualisierung der statistischen Basis ein.

Das dritte Ziel ist auf die Erhaltung der Struktur des Steuerkraftgefälles zwischen großen und kleinen Gemeinden gerichtet. Eine Beibehaltung der derzeitigen Höchstbeträge würde ihm nicht gerecht, da durch die notwendige Umstellung auf die Ergebnisse der neuesten Einkommensteuerstatistik die Gemeinden in den Größenklassen mit mehr als 50 000 Einwohnern erhebliche Verluste zugunsten der kleineren Gemeinden hinnehmen müßten und damit eine starke Nivellierung des Steuerkraftgefälles stattfände.

Auch bei Höchstbeträgen von 32 000/64 000 DM wird das Steuerkraftgefälle noch gemindert; dieser nivellierende Effekt tritt jedoch bei allen Höchstbeträgen unterhalb von 75 000/150 000 DM auf. Eine Anhebung auf 75 000/150 000 DM oder darüber hinaus erscheint jedoch mit Rücksicht auf die steuerschwachen Gemeinden und die mit geringerer Einwohnerzahl nicht vertretbar.

5. Die Anhebung der Höchstbeträge auf 32 000 DM und 64 000 DM stellt somit für die Verteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer einen tragbaren Kompromiß zwischen den Interessen der Gemeinden und Gemeindegruppen dar. Sie bewirkt durch die Anpassung der derzeitigen Höchstbeträge an die Einkommensentwicklung der vergangenen Jahre, daß die der Gesamtzielsetzung der Gemeindefinanzreform entgegenlaufenden Auswirkungen der zum 1. Januar 1982 notwendigen Umstellung des Verteilungsschlüssels auf die Ergebnisse der Einkommensteuerstatistik 1977 gering gehalten werden. Dabei wirkt sich die Anhebung der Höchstbeträge allerdings räumlich unterschiedlich aus, da steuerstarke und steuerschwache Gemeinden vielfach räumlich konzentriert sind.

6. Die kommunalen Spitzenverbände haben unterschiedliche Stellungnahmen abgegeben. Der Deutsche Städtetag begrüßt die vorgesehene Anhebung der Höchstbeträge, da nur durch ihre Anpassung zumindest an die Entwicklung der Lohn- und Einkommensteuer zwischen den jeweils relevanten Einkommensteuerstatistiken dem Verfassungsauftrag des Artikels 106 Abs. 5 GG Genüge getan werden könne. Der Deutsche Städte- und Gemeindebund sowie der Deutsche Landkreistag haben sich für eine Beibehaltung der derzeitigen Höchstbeträge ausgesprochen.

7. Kosten entstehen durch dieses Gesetz nicht.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1

Nummer 1

Mit der Änderung des § 3 Abs. 1 Satz 4 werden die Höchstbeträge für die Aufteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer, die seit dem 1. Januar 1979 bei 25 000 DM (Alleinstehende) und 50 000 DM (zusammenveranlagte Ehegatten) liegen, auf 32 000 DM und 64 000 DM heraufgesetzt; sie gelten ab 1. Januar 1982.

Außerdem erfolgt durch die Änderung des letzten Halbsatzes eine Anpassung an die geltende Fassung des Einkommensteuergesetzes, das seit Verkündung des Gemeindefinanzreformgesetzes vom 8. September 1969 mehrmals geändert worden ist.

Nummer 2

Da die neuen Höchstbeträge in Absatz 1 festgelegt werden, kann Absatz 2 gestrichen werden.

Nummer 3

§ 3 Abs. 3 Satz 3 ist gegenstandslos geworden. Er kann daher gestrichen werden.

Nummer 4

Folgeänderung von Nummer 2.

Zu Artikel 2

Das Gemeindefinanzreformgesetz hat durch drei Änderungsgesetze und das vorliegende Gesetz mehrere Änderungen erfahren. Es ist deshalb zweckmäßig, das Gesetz in der geltenden Fassung bekanntzumachen.

Zu Artikel 3

Dieser Artikel enthält die übliche Berlin-Klausel.

Anlage 2

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 507. Sitzung am 18. Dezember 1981 gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes beschlossen, den Gesetzentwurf mit folgender Begründung abzulehnen:

Eine Änderung des Gemeindefinanzreformgesetzes vom 8. September 1969 (BGBl. I S. 1587), das zuletzt durch Gesetz vom 19. Januar 1979 (BGBl. I S. 97) geändert wurde, ist nicht geboten.

Die im Regierungsentwurf vorgesehene Anhebung der Höchstbeträge in § 3 des Gemeindefinanzreformgesetzes auf 32 000 DM/64 000 DM würde bewirken, daß sich die Steuerkraft der einkommensteuerstarken Gemeinden zuungunsten der steuerschwachen Gemeinden erheblich verstärkt und daß dadurch die Steuerkraftunterschiede zwischen steuerstarken und steuerschwachen Gemeinden vergrößert werden. Es ist das erklärte Ziel der Gemeindefinanzreform gewesen, Gemeinden mit unterdurchschnittlicher Steuerkraft zu stärken. Eine Anhebung der Höchstbeträge entspricht diesem Ziel nicht.

Deshalb hat sich auch die Mehrheit der kommunalen Spitzenverbände dafür ausgesprochen, die bisherigen Höchstbeträge beizubehalten.

Auch nach einer im Auftrage des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau erstellten und von der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung herausgegebenen Studie (Forschungen zur Raumentwicklung Band 9) über die Einkommensteuerbeteiligung der Gemeinden und die Auswirkungen unterschiedlicher Sockelgrenzen aus räumlicher Sicht ist eine Anhebung der Höchstbeträge unter dem Aspekt der räumlichen Verteilungsgerechtigkeit sowie unter landes- und stadtentwicklungspolitischen Gesichtspunkten nicht zu befürworten. Nach den Ergebnissen der Studie würden von einer Anhebung der Höchstbeträge die prosperierenden Verdichtungsräume zu Lasten strukturschwacher Verdichtungszonen und ländlicher Räume profitieren.

Anlage 3

Gegenäußerung zur Stellungnahme des Bundesrates

Die Bundesregierung teilt die Bedenken des Bundesrates nicht und hält am Regierungsentwurf fest. Sie ist der Überzeugung, daß nach den Ergebnissen der Modellberechnungen eine Anhebung der Höchstbeträge notwendig ist, um den Zielen der Gemeindefinanzreform zu entsprechen.

Zwischen den Auswirkungen des Gesetzentwurfes und denen der zwischenzeitlich verkündeten Verordnung über die Ermittlung der Schlüsselzahlen für die Aufteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer für die Jahre 1982, 1983 und 1984 vom 7. Januar 1982 besteht ein unmittelbarer sachlicher Zusammenhang: Ohne eine Anhebung der Höchstbeträge würden durch die Aktualisierung der statistischen Basis die mittleren und kleineren Gemeinden mit weniger als 50 000 Einwohnern erhebliche Mehreinnahmen erzielen (ca. 500 Mio. DM im Jahr 1982); weil bei Neufestsetzungen des Verteilungsschlüssels das Gesamtaufkommen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer unverändert bleibt, kommen diese Mehreinnahmen durch Umschichtungen von den übrigen Gemeinden zustande, gehen also zu Lasten der größeren Städte — unabhängig von deren Steuerkraft. Diese Ergebnisse sind überwiegend auf die Entwicklung der Einkommen im Referenzzeitraum und weniger auf die Einwohnerbewegungen zurückzuführen.

Durch die Anhebung der Höchstbeträge werden die Auswirkungen der Aktualisierung der statistischen Basis nur zum Teil wieder ausgeglichen. Auch nach Anhebung der Höchstbeträge auf 32 000/64 000 DM werden die mittleren und kleineren Gemeinden ab 1982 erheblich besser gestellt, wobei die steuerschwächeren mittleren und kleineren Gemeinden überproportionale Vorteile haben. Gegenüber den Vorjahren wird ab 1982 auch das Steuerkraftgefälle zwischen Gemeinden gleicher Größenordnung verringert. Die maßvolle Anhebung beruht auch auf der Erwägung, die raumstrukturellen Auswirkungen gering zu halten.

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 5300 Bonn
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 08 21, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon (02 28) 36 35 51
ISSN 0172-6838